



Pourquoi les fondations sont-elles si rares en France ?

Edith Archambault

► To cite this version:

Edith Archambault. Pourquoi les fondations sont-elles si rares en France?. D. Girard. Solidarités collectives ; famille et solidarités, L'Harmattan, pp.165-181, 2004. halshs-00118620

HAL Id: halshs-00118620

<https://shs.hal.science/halshs-00118620>

Submitted on 5 Dec 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pourquoi les fondations sont-elles si rares en France ?

Edith Archambault, Université Paris1, MATISSE

Résumé

Comparativement aux pays de développement comparable, il y a très peu de fondations en France et le statut associatif est le plus souvent préféré pour promouvoir des causes d'intérêt général. Les causes historiques et juridiques de cette désaffection sont analysées avant que l'on esquisse un panorama de ce monde secret. L'attitude ambiguë des pouvoirs publics envers les fondations, oscillant entre incitations favorables et contrôle rigoureux sera-t-elle modifiée par la récente loi sur le mécénat ?

1 INTRODUCTION

La loi de 1987 définit la fondation comme "L'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général et à but non lucratif". Parmi les pays européens, la France est, avec l'Irlande, le pays qui a le moins de fondations, situation qui contraste avec la vitalité et le foisonnement des associations. Il y a actuellement moins de 500 fondations reconnues d'utilité publique, une soixantaine de fondations d'entreprise et environ 500 fondations abritées par la Fondation de France, auxquelles il faut ajouter un nombre mal connu de fondations sous l'égide de l'Institut de France.

La rareté et la faiblesse des fondations en France étonnent alors que, dans la plupart des pays industrialisés, on a vu cette forme d'organisation sans but lucratif souple et indépendante se multiplier rapidement au cours des dernières décennies. Partout en Europe, on trouve des fondations dont les domaines d'action sont traditionnellement la culture, l'éducation, la recherche, la santé et l'action sociale, mais aussi plus récemment l'insertion professionnelle et la défense de l'environnement. On compte actuellement près de 9000 fondations en Allemagne et au Royaume-Uni, 8000 en Suisse, 6000 en Espagne, 1300 en Italie, 300 en Belgique, pour se limiter aux pays limitrophes de la France, sans parler des 20 000 fondations suédoises, des 14 000 fondations danoises et des 25 000 fondations américaines, de loin les plus puissantes. (Bertelsmann Foundation, 2001, p. 52)

Pourquoi la France est-elle un des rares pays riches et bien organisés où les fondations n'ont joué pratiquement aucun rôle au cours des deux derniers siècles? pourquoi la France n'a-t-elle pas participé au renouveau des fondations remarqué dans de nombreux pays européens depuis trente ans? Pourquoi la forme associative est-elle systématiquement privilégiée en France dès qu'il s'agit de promouvoir une cause d'intérêt général, alors que le statut de fondation est préféré ailleurs dans les

mêmes circonstances ? La récente loi sur le mécénat du 1er août 2003 vise-t-elle juste et sera-t-elle suivie de plus d'effet les précédentes ? Telles sont quelques-unes des questions auxquelles on tentera de répondre ici.

Dans un premier point, on esquissera l'histoire tourmentée des fondations en France, puis on analysera le statut juridique et les différences entre les trois sortes de fondations avant de décrire statistiquement la taille, la composition et l'évolution de l'univers des fondations en France. Enfin on examinera l'attitude ambiguë de l'Etat à l'égard des fondations, avec son mélange d'incitations et de restrictions, avant de conclure sur le rôle potentiel des fondations dans l'avenir, compte tenu des incitations de la loi sur le mécénat de 2003. Tout au long de ces développements, la situation française sera confrontée à celle qui existe dans d'autres pays européens ou aux États-Unis.

2 BREF HISTORIQUE

Tout au long du Moyen Age, les fondations se sont développées à l'initiative de l'Eglise, en France comme dans la plupart des pays européens, sous la forme d'hôpitaux ou d'asiles destinés à accueillir les pauvres, les vagabonds, les lépreux, mais aussi de monastères, d'abbayes, de collèges et d'universités. Les institutions sanitaires sont destinées plus à isoler les populations contagieuses ou dangereuses qu'à leur apporter des soins. (Foucault, 1979). L'Etat sous sa forme moderne n'existe pas ; cependant, la richesse acquise par certaines fondations comme l'abbaye de Cluny par des dons et des legs a toujours posé problème aux pouvoirs publics. Très tôt, les monarques s'inquiétèrent de cette masse de propriété inaliénable (propriété de mainmorte) qui échappe aux taxes royales, et notamment aux droits de succession, et qui était à l'origine d'un pouvoir sans contrôle direct ou indirect de l'Etat. Aussi, dès 1666, l'édit de Saint Germain subordonne-t-il l'existence des fondations à une autorisation royale. Louis XIV et Louis XV restreignent les droits des fondations existantes et interdisent d'en créer d'autres (Pomey, 1980).

Aucun auteur n'exprime avec plus de vigueur cette suspicion envers les fondations et la mainmorte que Turgot, rédacteur présumé de l'article "fondation" dans la Grande Encyclopédie de Diderot : "Un fondateur est un homme qui veut éterniser l'effet de ses volontés...Aucun ouvrage des hommes n'est fait pour l'immortalité ; puisque les fondations toujours multipliées par la vanité absorberaient à la longue tous les fonds et toutes les propriétés particulières, il faut bien qu'on puisse à la fin les détruire. Si tous les hommes qui ont vécu avaient un tombeau, il aurait bien fallu, pour trouver des terres à cultiver, renverser ces monuments stériles, et remuer les cendres des morts pour nourrir les vivants"

Le combat contre les fondations se renforça sous la Révolution, avec le conflit ouvert entre l'Eglise et l'Etat et l'affirmation par la loi Le Chapelier du monopole de l'Etat sur les activités d'intérêt général. Les propriétés de l'Eglise et des fondations qui lui étaient liées furent saisies et ces biens nationaux furent vendus à

la bourgeoisie montante pour financer l'effort de guerre. Avec l'expulsion des congrégations, de nombreuses écoles ou fondations charitables durent fermer, tandis que beaucoup d'hôpitaux, dont la vocation sanitaire se renforce, sont nationalisés. Avec cette rupture révolutionnaire, sans équivalent dans les autres pays européens, les fondations disparurent pratiquement jusqu'à la fin du XIX^e siècle ; seules quelques fondations de bienfaisance d'inspiration religieuse subsistèrent après avoir été reconnues d'utilité publique, procédure d'autorisation préalable instaurée par Napoléon I^{er}.

L'Institut Pasteur fut une des premières fondations à réapparaître à la fin du XIX^e siècle. Après l'invention de la vaccination contre la rage, les amis de Pasteur souhaitèrent lui offrir un cadre institutionnel plus souple que l'Université pour y poursuivre ses recherches. Après une collecte de fonds fructueuse, la Fondation Pasteur fut créée en 1887 pour édifier et gérer l'Institut Pasteur qui resta indépendant des fonds publics jusqu'au deuxième après-guerre. Dans le sillage de l'Institut Pasteur, un certain nombre de fondations gestionnaires d'établissements, toujours en vie, furent créées avant 1914 : la Fondation Thiers (1893), le Musée Social (1894), l'Institut Océanographique (1906). D'autres suivirent pendant l'entre-deux guerres, comme les fondations Curie (1921), Rothschild (1921), Deutsch de la Meurthe (1922). D'autres fondations de plus petite taille, destinées à attribuer des prix ou des bourses d'études, virent leur dotation amenuisée par l'inflation qui n'épargna pas non plus les fondations gestionnaires. En France, comme dans d'autres pays frappés par l'inflation et appauvris par la deuxième guerre mondiale, Belgique, Allemagne ou Autriche, l'intérêt pour les fondations s'éteignit à nouveau.

Au cours des années 1970, l'Etat a encouragé une renaissance des fondations, tout d'abord en créant, à l'initiative du Général de Gaulle et d'André Malraux, la Fondation de France en 1969. La dotation initiale de 16 millions de francs a été apportée par la Caisse des Dépôts et Consignations et 17 autres banques publiques ou privées. La Fondation de France avait initialement deux missions : encourager la philanthropie et abriter des fondations individuelles ou d'entreprise. Au fil des ans, elle a initié ses propres programmes dans des domaines très variés. Ainsi, la Fondation de France a-t-elle introduit en France un concept nouveau, celui de fondation à objet multiple, à la fois redistributrice de dons et réalisatrice de projets, dont la Fondation Ford était le prototype¹. C'est toujours sous l'impulsion d'André Malraux, que des fondations furent reconnues d'utilité publique dans le champ culturel, comme les fondations Le Corbusier (1968), Vasarely (1971), Dubuffet (1974), Cziffra (1975), Arp (1979) ou encore l'Institut du Monde Arabe (1980). Inspirées du modèle américain, ces fondations visent souvent à ne pas disperser les œuvres d'un artiste après sa mort, surtout quand certaines d'entre elles ont fait l'objet de donation en paiement des droits de succession.

¹ avec évidemment une différence fondamentale de puissance financière : en 2000, les fonds propres au bilan de la Fondation de France représentaient 3,6 milliards de franc (dont les 9/10^e provenant des fondations abritées), soit 510 millions de dollars, alors qu'en 1992, les actifs nets de la Fondation Ford dépassaient 6,3 milliards de dollars.

En dépit de ces incitations étatiques, la France n'a pas connu au cours des dernières décennies la formidable renaissance des fondations que l'on observe aux Etats-Unis et dans la plupart des pays européens dans les vingt dernières années du XX^e siècle. Aussi la moitié des fondations reconnues d'utilité publique (RUP) ont-elles été créées avant 1945 en France, contre 14 % au Royaume-Uni et 6 % aux Etats-Unis.(ARCHAMBAULT, 2001). Les fondations récentes ont évidemment un potentiel innovant que n'ont pas des institutions plus anciennes. Or les trente dernières années ont connu en France un boom associatif sans précédent qui a été un formidable vecteur de changement social (ARCHAMBAULT, 1996). Nul doute que le cadre juridique qui enserme les fondations explique pour une part leur sous-développement dans notre pays.

3 CADRE JURIDIQUE

Jusqu'en 1987, les fondations ont vécu dans un vide juridique presque total, adoptant le plus souvent le statut associatif, en dépit de leur reconnaissance administrative préalable. Actuellement, les fondations sont régies par deux lois, celle du 23 juillet 1987, modifiée en 2003, pour les fondations individuelles RUP et celle du 4 juillet 1990 pour les fondations d'entreprise. La première loi définit pour la première fois la fondation, dans les termes que l'on a vu en introduction. Cette définition insiste sur le fait qu'une fondation est un ensemble d'actifs dotés de la personnalité juridique. La seconde loi énonce sous quelles conditions une entreprise peut créer une fondation et elle propose diverses incitations au mécénat, qui ont été renforcées en 2003. Il existe aussi des fondations non autonomes, sans personnalité morale distincte de l'organisation qui les abrite, et l'on examinera aussi ce statut hybride. On examinera brièvement ces trois statuts avant 2003, réservant l'étude de la récente loi sur le mécénat pour la cinquième partie ;

3-1 Les fondations reconnues d'utilité publique

Les fondations RUP sont les seules qui jouissent d'une personnalité juridique complète et d'une totale autonomie de gestion. Créer une fondation RUP est un processus long et compliqué qui engage les plus hautes autorités de l'Etat. Les fondateurs doivent d'abord recevoir une autorisation du Premier Ministre ou du Ministère de l'Intérieur. Une fois cette autorisation accordée, la personnalité morale est obtenue par décret du Conseil d'Etat s'il octroie la reconnaissance d'utilité publique et après publication au Journal Officiel. Le Conseil d'Etat juge si le but poursuivi est d'intérêt général si la fondation est sans but lucratif et si la dotation est suffisante pour que la fondation remplisse la mission qu'elle s'est donnée. Cette dotation ne peut être inférieure à 762 200 € (5 millions de F). Tout au long de ce processus, les pouvoirs publics ne sont pas tenus de justifier leur refus éventuel. Le Conseil d'Etat peut imposer des statuts et désigner des représentants des pouvoirs publics au sein du Conseil d'Administration, sans dépasser le tiers des membres de ce conseil. Ceci étant, "il n'existe ni procédure, ni méthode, ni moyens pour exercer le contrôle de l'utilité publique des fondations" une fois que la RUP a été accordée (BLANC, 2003)

La création d'une fondation est donc un acte beaucoup plus long, plus compliqué et beaucoup plus coûteux que la création d'une association de la loi de 1901, simplement déclarée. Aucune contrainte ne pèse sur le choix des statuts d'une association déclarée, pas plus que sur la composition de son Conseil d'Administration. Ces différences sont une des raisons de la préférence française pour le statut associatif.

Si la reconnaissance d'utilité publique implique contrôle et supervision de l'Etat, elle a pour contrepartie un certain nombre d'avantages spécifiques : pleine capacité juridique et privilèges fiscaux. La grande capacité juridique permet aux fondations RUP de posséder des immeubles de rapport et de détenir toutes formes de valeurs mobilières ou immobilières, alors que les associations déclarées ont une capacité juridique beaucoup plus limitée. Cependant certaines de leurs transactions restent soumises à l'agrément des pouvoirs publics.

Du point de vue fiscal, les fondations RUP peuvent s'engager dans des activités commerciales et sont soumises ou exemptées des impôts commerciaux (TVA, impôt sur les bénéfices des sociétés et taxe professionnelle) selon les mêmes règles que les associations. Les legs aux fondations RUP sont exonérés des droits de succession, les dons des particuliers et des entreprises sont déductibles de l'impôt sur le revenu dans les mêmes proportions que les dons aux associations.

3.2. Les fondations d'entreprise

Selon la loi de 1990, une fondation d'entreprise peut être créée par une ou plusieurs entreprises. Une autorisation administrative est requise mais la procédure est moins compliquée que pour les fondations RUP. La personnalité morale est accordée soit par autorisation explicite de l'administration, soit par accord tacite dans un délai de quatre mois après le dépôt de la demande. Cette personnalité morale est assortie d'une capacité juridique limitée, comme celle des associations déclarées (propriété immobilière limitée à celle qui est nécessaire à la poursuite de l'activité, placements de trésorerie seuls autorisés). L'autorisation administrative vaut pour une période de cinq ans, renouvelable, alors qu'elle est définitive pour les fondations RUP.

La dotation minimale d'une fondation d'entreprise est d'un cinquième des dépenses projetées pour l'ensemble du programme sur cinq ans et ne doit pas être inférieur à un million de francs (152 440€). Cette dotation est déductible de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Les fondations d'entreprise ne peuvent recevoir ni don ni legs. Le conseil d'administration doit comporter au moins deux salariés de l'entreprise fondatrice, ce qui est très important pour asseoir leur légitimité à l'intérieur de cette entreprise.

3.3. Les fondations abritées

Ces fondations n'ont pas de personnalité morale distincte des organisations qui les abritent. Environ un millier sont sous l'égide de l'Institut de France qui est un établissement public, mais seules quelques dizaines sont économiquement significatives. Les fondations abritées économiquement actives sont sous l'égide de

la Fondation de France ; elles sont 532 en 2003 ; elles ont été créées le plus souvent par des particuliers, mais aussi par des entreprises (56 en 2003). Ce sont toutes des fondations redistributrices qui soutiennent et encouragent des actions par des subventions, prix, bourses, allocations de secours... Elles ne sont donc jamais gestionnaires d'établissements.

Créer une fondation abritée présente un avantage majeur, c'est qu'aucune dotation minimale n'est requise, alors que le niveau élevé de cette dotation minimale, plus élevé que dans les autres pays européens, a été certainement un obstacle à la création des fondations RUP en France. La contrepartie, c'est l'absence d'autonomie. Les fondations abritées ont leur propre conseil d'administration qui décide en principe des réalisations ou des versements de prix ou subventions, mais il peut aussi se décharger de cette fonction sur l'institution hôte. La Fondation de France est tenue de respecter les vœux du fondateur, mais elle peut aussi les adapter à l'évolution de la société. La gestion financière des dotations relève également de la responsabilité de la Fondation de France (CHARHON 2003)

4 DONNÉES STATISTIQUES SUR LES FONDATIONS

Selon une estimation personnelle, les fondations ne représentent que 3,5 % du budget et de l'emploi de l'ensemble du secteur sans but lucratif (ARCHAMBAULT, 2003). La connaissance statistique des fondations est en effet tout à fait embryonnaire. Cependant, leur visibilité devrait augmenter prochainement à la suite de deux opérations statistiques en cours : une enquête menée par l'Observatoire de la Générosité de la Fondation de France, qui donnera des résultats fin 2004, et la construction à l'INSEE d'un compte satellite des Institutions sans but lucratif selon le manuel de l'ONU (ONU, 2003), qui devrait être terminée en 2005. Dans le cadre de cette dernière opération, une exploitation des déclarations annuelles de données sociales a été faite pour les fondations RUP employeurs en 2001, qui est résumée dans les tableaux 1 et 2.

4.1. Emploi et secteur d'activité des fondations

Le tableau 1 montre que les 310 fondations employeurs présentes dans le fichier DADS² emploient 45 318 salariés au 31 décembre 2001. Les fondations versent une masse salariale totale légèrement supérieure à un milliard d'euros. Le salaire annuel brut moyen est donc de 23 108 €, soit un salaire brut mensuel de 1 926€, inférieur de 14 % au salaire brut moyen du secteur privé.

² Le fichier DADS repose sur les déclarations des employeurs à l'URSSAF. Le traitement des données DADS a été obligeamment communiqué par Philippe KAMINSKI (INSEE). Ce fichier pêche certainement par omission, car certaines fondations employeurs n'y sont pas. En revanche, les organisations qui y figurent sont toutes des fondations. En outre, on peut penser que certains emplois très courts ne sont pas déclarés, dans les fondations comme dans les associations, car il y a un continuum entre bénévolat et salariat. La nomenclature d'activité retenue est celle de la NAF utilisée pour classer les entreprises et figurant dans le numéro SIRENE. Cette nomenclature diffère de celle retenue par le ministère de l'Intérieur pour classer les associations et les fondations lors de leur création

Tableau 1 : Nombre de fondations employeurs, de salariés, et masse salariale versée, par secteur d'activité, en 2001

Code NAF	Secteur d'activité	Fondations employeurs	Salariés au 31 décembre	Masse salariale, en K€
55	Hébergement	22	616	11 412
73	Recherche	23	4261	122
70, 74	Activités économiques	5	95	491
80				1360
851	Enseignement	18	4445	
853	Santé	40	19 719	88 395
92	Action sociale	103	14 466	477
911c,913	Culture	28	269	932
	Autres	71	1447	298
				609
				6674
				40 345
	TOTAL	310	45 318	1 047 219

Source DADS et calculs personnels

. Trois facteurs peuvent expliquer ce faible salaire : le travail à temps partiel y est plus répandu qu'en moyenne ; la qualification est inférieure à la moyenne ; les salariés des fondations acceptent des salaires plus faibles que ceux en vigueur sur le marché du travail par adhésion au projet de la fondation.

Le tableau 2 montre clairement que près de la moitié de l'emploi des fondations se concentrent dans le secteur de la santé, dans de grosses structures hospitalières (493 salariés, en moyenne), généralement créées avant 1950. Les services d'action sociale occupent environ le tiers de l'emploi des fondations ; ce sont surtout des maisons de retraite ou des établissements pour personnes handicapées ; Ces fondations sont de taille moins importante, avec 140 salariés en moyenne. Les autres secteurs ayant un poids économique non négligeable sont celui de l'éducation (écoles secondaires et professionnelles, confessionnelles le plus souvent) où l'emploi moyen est de 247 salariés et le secteur de la recherche, avec 185 salariés en moyenne. Dans ce dernier domaine, des fondations de grande taille, comme l'Institut Pasteur, l'Institut Curie, la Maison des Sciences de l'Homme, la Fondation Nationale des Sciences Politiques coexistent avec de très petites fondations d'encouragement à la recherche par distribution de prix ou de subventions,

Tableau 2 Structure par secteur d'activité des fondations, de leurs salariés et de la masse salariale versée, en 2001, en %

Code NAF	Secteur d'activité	Fondations employeurs	Salariés au 31 décembre	Masse salariale
55	Hébergement	7,1	1,4	1,1
73	Recherche	7,4	9,4	11,7
70,74	Activités écon.	1,6	0,2	0,2
80	Enseignement	5,8	9,8	8,4
851	Santé	12,9	43,5	45,2
853	Action sociale	33,2	31,9	28,5
92	Culture	9,0	0,6	0,6
911c,913	Autres	22,9	3,1	3,8

Source : DADS et calculs personnels

La très faible part de l'emploi des fondations oeuvrant dans le secteur des arts et de la culture contraste avec la croissance rapide et l'importance relative de ce domaine dans les autres pays européens (Anheier et Toepler, 1996). Les activités culturelles en France sont tellement marquées par leur dépendance à l'égard des pouvoirs publics depuis des siècles, qu'en dépit d'incitations récentes, les fondations ont du mal à s'y implanter. Celles qui existent restent de très petite taille (moins de dix salariés pour les fondations employeurs), sans compter celles qui ne reposent que sur le bénévolat.

4.2. Évolution récente du nombre de fondations

Non seulement les fondations françaises sont rares, mais elles ne montrent aucun signe de croissance rapide comme on aurait pu s'y attendre après que leur statut juridique ait été précisé. Les tableaux 3 et 4 montrent l'évolution du nombre des fondations RUP et des fondations abritées par la Fondation de France au cours de la dernière décennie. On voit clairement que la croissance nette des fondations RUP se ralentit après 1997, pour devenir pratiquement nulle. Cependant, les fondations abritées croissent deux fois plus vite que les fondations RUP sur l'ensemble de la période. Au cours de la même période, les créations annuelles de fondations en Allemagne étaient de plusieurs centaines.

La croissance des fondations abritées par la Fondation de France, nettement plus rapide que celle des fondations indépendantes, traduit bien le fait que le niveau élevé de dotation minimale requis pour créer une fondation RUP a découragé sans doute les fondateurs potentiels, plus que le long parcours du combattant nécessaire pour aboutir à cette création. Le processus administratif est en effet long et

compliqué dans tous les pays. Mais la Fondation de France apporte aussi au fondateur potentiel son expérience juridique et son ingénierie financière. Aussi, en dépit de conditions moins strictes pour créer une fondation d'entreprise, beaucoup d'entreprises continuent à préférer abriter leur fondation (56 fondations d'entreprises sont sous l'égide de la Fondation de France), plutôt que de créer une fondation autonome

Tableau 3 Nombre de fondations reconnues d'utilité publique, 1981-1998

Années	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2002	2003	
Nombre	383	393	402	417	430	438	445	454	466	469	472	476	
Créations nettes		10	9	15	13	8	7	9	12	2...	4	4	

Source : Ministère de l'Intérieur

Tableau 4 Nombre de fondations abritées par la Fondation de France, 1990-2001

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre	326	351	358	364	395	404	420	466	487	503	514	537	532
Créations nettes		25	7	6	31	9	16	46	19	16	11	23	-5 ³

Source : Fondation de France, rapports annuels et Charhon (2003)

. L'objet des fondations sous égide de la Fondation de France est assez différent de celui des fondations RUP (cf. tableau 2) : 34 % relèvent du domaine de l'action sociale, 23 % de la culture, 14 % de la santé, 13 % de l'éducation. Le caractère plus récent des fondations abritées explique qu'elles se tournent vers des causes différentes des fondations RUP : plus de la moitié d'entre elles ont en effet été créées depuis 1990.. Ainsi, grâce à l'action de la Fondation de France, notre pays n'a pas tout à fait manqué le mouvement de renaissance des fondations observé dans la plupart des pays développés.

³ Périodiquement, la Fondation de France procède, avec l'assentiment des fondateurs s'ils sont toujours vivants, à des regroupements de fondations abritées de petite taille et ayant le même objet, afin de pouvoir mener des actions de plus grande ampleur et de réaliser des économies d'échelle sur les placements. C'est sans doute ce qui s'est passé entre 2001 et 2002.

Le développement des fondations d'entreprise autonomes a lui aussi été lent, puisqu'un peu plus d'une soixantaine ont été créées depuis 1990, au rythme de six par an. Le nombre exact de fondations d'entreprise nouvelles n'est d'ailleurs pas facile à répertorier, car un certain nombre de celles qui ont adopté ce statut ne sont que des associations qui se sont transformées en fondations en 1990 et ne sont donc pas réellement nouvelles. L'analyse des 63 fondations d'entreprise existantes en 2003 montre que les entreprises publiques ou récemment privatisées, de même que les banques coopératives et les mutuelles, ont été les premières à se lancer dans le mécénat ; or ces entreprises ont déjà une culture orientée vers l'intérêt général. Les entreprises capitalistes ont suivi beaucoup plus timidement et seules celles qui ont à la fois une marge de profit élevé et le désir d'apparaître comme des entreprises « citoyennes » se sont lancées dans l'aventure : l'industrie pétrolière ou les industries du luxe sont les mieux représentées parmi les entreprises fondatrices.

5 LA RELATION AMBIGUË ENTRE L'ÉTAT ET LES FONDATIONS

Par leur petit nombre et par leur faible expansion sur la période récente, les fondations ne jouent pas en France le rôle qui est le leur dans d'autres pays industrialisés ou en développement. Dans ces pays, à la faveur de leur renaissance récente, les fondations ont permis d'innover essentiellement dans les domaines de la recherche, des arts et de la culture ainsi que dans le secteur sanitaire et social. Leur rapidité d'intervention dans les situations d'urgence, tout autant que leur aptitude à faire front à de nouveaux problèmes sociaux a également été soulignée. Tous ces atouts sont également ceux des associations, mais l'indépendance financière des fondations permet une plus grande continuité de leurs actions et un contrôle des pouvoirs publics plus restreint que pour les grandes associations gestionnaires, très dépendantes du financement public. Contrairement aux associations, les fondations ne courent pas le risque d'être « instrumentalisées » par les politiques publiques. On étudiera donc l'attitude ambiguë des pouvoirs publics envers les fondations, oscillant entre incitations favorables et contrôle rigoureux d'organisations qui entament leur "monopole de l'intérêt général"

5.1. L'État incite à la création de fondations : la loi du 1^{er} août 2003

En France, l'impulsion de l'État reste le plus souvent déterminante. Depuis une trentaine d'années, et à la suite de l'action pionnière de François Bloch-Lainé, les associations ont été systématiquement encouragées par l'État et invitées à constituer des institutions représentatives permanentes qui accroissent la visibilité du monde associatif et constituent des interfaces dans le dialogue avec les pouvoirs publics : Conseil National de la Vie Associative (CNVA) en 1983, Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA) en 1999. La relation entre l'État et les fondations demeure beaucoup plus ambiguë et inorganisée et mêle intensément incitations et pouvoir discrétionnaire, encouragement et tutelle.

La Fondation de France et la plupart des fondations créées dans les années soixante-dix sous l'impulsion d'André Malraux ont acquis une bonne réputation et sont toujours actives. Dans les années quatre-vingt, Jack Lang, ministre de la Culture du gouvernement socialiste, a voulu accélérer les créations de fondations

d'entreprise en France, à l'instar des Etats-Unis. Des incitations fiscales ont été proposées aux entreprises pour qu'elles financent partiellement la création et la diffusion culturelles et c'est là l'origine de la loi de 1990 pour aider et promouvoir le mécénat. Sur les 63 fondations d'entreprises établies en 2002, la plupart soutiennent effectivement les arts et la culture, en totalité (Fondations Cartier, Caisse des Dépôts, GAN, BNP Paribas, CCF, Colas, l'Oréal) ou partiellement (Gaz de France, EDF, Air France, Crédit agricole). Mais d'autres soutiennent principalement les sports (Leclerc), l'environnement (Total, Seita, Auchan), la recherche (CNP, Saint-Gobain) ou, plus récemment, l'insertion et la politique de la ville (PSA). En 2001, les entreprises via leurs fondations ont donné 198 millions d'euros à la culture, contre 130 à la solidarité et 13 à l'environnement, ce qui traduit bien la primauté du mécénat culturel pour les entreprises.

C'est dans cette tradition que s'inscrit la loi du 1^{er} août 2003, à l'initiative une fois encore du Ministre de la Culture, Jean-Jacques Aillagon, dont le décret d'attribution prévoit explicitement « qu'il participe, avec les autres ministères intéressés, à la définition et à la mise en œuvre des mesures relatives aux fondations et au mécénat ». L'exposé des motifs de la loi souligne que « la comparaison avec les autres pays occidentaux montre que le régime français du mécénat reste peu avantageux, compliqué et donc au total peu incitatif ». La loi elle-même, contrairement à celles qui l'ont précédées, porte sur les trois formes de mécénat : celui des particuliers, des entreprises et des fondations (Aillagon, 2003).

Pour les particuliers, le taux de réduction de l'impôt sur le revenu est porté de 50 % à 60 % pour tous les dons aux œuvres d'intérêt général. Pour inciter les particuliers à la création de fondations, le plafonnement des dons par rapport au revenu imposable est doublé en passant de 10 à 20 %. Lorsqu'un ou plusieurs dons importants dépassent le plafond de 20 % une année donnée, le contribuable peut reporter l'excédent de la réduction fiscale sur les quatre années suivantes. Ainsi, la défiscalisation peut aller jusqu'à une année de revenu imposable en cas de création d'une fondation ; c'est évidemment une forte incitation à la création de fondation RUP, mais il est encore trop tôt pour vérifier si les comportements se sont modifiés.

Pour les entreprises, l'incitation fiscale est encore plus forte, puisqu'elle double pratiquement. Les entreprises bénéficient désormais de la même réduction d'impôt que les particuliers : 60 % du don, alors qu'auparavant ces dons étaient simplement déduits du bénéfice imposable et donc bénéficiaient d'une réduction d'impôt égale aux taux de l'impôt sur les sociétés, 33 %. Le plafond de dons autorisés est doublé, passant de 2,5 à 5 pour mille du chiffre d'affaires. Il est vraisemblable que les entreprises seront plus réactives que les particuliers pour bénéficier de ce privilège fiscal et le rythme de création des fondations d'entreprise semble déjà s'accélérer.

En ce qui concerne les fondations, essentiellement les RUP, une diversification est prévue par la loi : à côté de la fondation pérenne reposant sur une dotation irrévocable existeront désormais des fondations de flux, reposant sur l'engagement des fondateurs de verser un montant annuel déterminé, à l'instar des fondations d'entreprise, et des fondations temporaires, à capital consommable, dissoutes quand le projet est réalisé. Ces dernières formules sont évidemment intéressantes pour

adapter continuellement l'objet social de la fondation à une réalité économique et sociale changeante et pour contourner l'obstacle d'une mise de fonds initiale trop élevée. Les formalités de reconnaissance d'utilité publique sont également simplifiées et raccourcies, les statuts-types que doivent adopter les fondations RUP sont plus nombreux et plus souples et l'abattement dont bénéficient les fondations sur l'impôt sur les sociétés, payé sur leurs revenus mobiliers ou immobiliers, passe de 15 000 à 30 000 €.

La loi du 1^{er} août 2003 envisage donc le mécénat dans toutes ses dimensions et précise que la promotion du mécénat n'est pas signe de désengagement de l'État. Loin de se substituer à l'action des pouvoirs publics, les fondations doivent contribuer à faire de l'intérêt général l'affaire de tous. Cependant les vieux réflexes jacobins subsistent dans la culture administrative comme dans l'opinion publique

5.2. Les réticences à l'égard des fondations subsistent

L'idée que l'État et les collectivités territoriales ont le monopole de l'intérêt général reste vivante et nuit aussi bien aux fondations d'entreprise qu'aux fondations RUP⁴. La vision traditionnelle selon laquelle les entreprises à but lucratif ne doivent pas s'engager dans des activités d'intérêt général continue à prévaloir. Les fondations d'entreprise sont alors considérées comme une alternative défiscalisée aux dépenses publicitaires. Les dotations aux fondations d'entreprise et plus généralement, le mécénat d'entreprise sont vues comme des prélèvements indus sur des ressources qui auraient pu être alternativement consacrés à des augmentations de salaires ou de dividendes ou encore à des impôts finançant des services publics. La révolte des petits actionnaires de Casino en Assemblée Générale contre la suppression de leur « petit cadeau » remplacé par un don à l'association « Villages d'enfants » témoigne bien de cet état d'esprit (Le Monde, 31/05/2002). État d'esprit mesquin certes, mais qui montre qu'il y a une imperfection juridique dans la prise de décision de mécénat qui ne peut appartenir aux seuls managers de l'entreprise⁵. La culture de l'« entreprise citoyenne » que beaucoup appellent de leurs vœux est donc encore largement à construire.

D'un côté, donc, l'Etat encourage la création de fondations et les dons adressés à celles-ci par des privilèges fiscaux, qui se justifient par le caractère d'intérêt général de leur objet social. Mais d'un autre côté, la suspicion de l'Etat envers son principal concurrent, la fondation RUP, subsiste : la loi de 1987 contrôle en principe la gestion et parfois même les activités de fondations qui devraient être indépendantes, même si cette tutelle est peu exercée dans les faits. La représentation de l'État dans les conseils d'administration est certes légitime car elle est la contrepartie des privilèges fiscaux accordés aux dons : elle garantit que

⁴ Les fondations abritées sont dépendantes soit de l'Institut, établissement public, soit de la Fondation de France que l'administration française continue à considérer comme parapublique, par ses origines, par la présence au Conseil d'Administration de représentants du gouvernement et par sa présidence toujours aux mains d'un haut fonctionnaire

⁵ Dans les fondations d'entreprise, les salariés ont deux représentants au CA et depuis août 2003 les salariés peuvent faire des dons à la fondation d'entreprise... mais les syndicats ne sont pas associés à la création de la fondation, pas plus que les comités d'entreprise dont les activités sont souvent d'intérêt général.

les décisions prises sont équitables et non empreintes de favoritisme. Dans la culture administrative cependant, et spécialement dans celle diffusée par l'ENA, subsiste la croyance jacobine en la supériorité de l'Etat dans la fourniture de services médicaux, sociaux, culturels ou éducatifs. La tutelle technique de l'Etat s'exerce sur les fondations gestionnaires d'établissements culturels, médicaux sociaux ou éducatifs comme sur tous les établissements de ces domaines, mais les innovations qu'apportent les fondations dans ces établissements sont insuffisamment prises en compte et les fondations ont une faible culture de l'évaluation.

Cette méfiance réciproque aurait pu se réduire si fondations et administration avaient plus occasion de travailler sur un pied d'égalité. La loi de 1987 interdit la création de fondations par les collectivités et établissements publics et la loi de 2003 ne revient pas sur cette interdiction⁶. Aussi la France n'a-t-elle pas connu l'explosion des *community foundations* des fondations locales que l'on observe dans la plupart des pays européens mais aussi aux Etats-Unis et au Canada. (Anheier et Toeppler, 1996, Leat, 1995 et 2001). Ces fondations permettent de mélanger des fonds publics et des fonds privés pour apporter des solutions concrètes à des problèmes locaux d'emploi, de logement, de réhabilitation du tissu urbain ou de désertification rurale. Ce sont des lieux où se conjuguent des initiatives d'origine diverse, du travail salarié et du bénévolat et où les cultures administrative et philanthropique se mêlent à la culture d'entreprise. La France a connu entre les deux guerres une expérience originale, celle de la Cité Internationale Universitaire de Paris, qui montre que l'hybridation des cultures et des financements, public et privé, français et étranger, a pu être féconde. Mais c'est un exemple historique sans lendemain, sur lequel les universités pourraient méditer. (Archambault, 2002)

Dans beaucoup de régions, les associations travaillent avec les collectivités territoriales au développement local, mais leur dépendance à l'égard du financement public fait que cette collaboration n'est pas aussi égalitaire que si des fondations apportaient également leurs ressources. Une des raisons de la vitalité du secteur associatif dans les dernières décennies, c'est la décentralisation qui a suscité un mélange d'initiatives associatives et municipales, mixant ainsi des cultures et des légitimités différentes. L'inexistence d'un tel mélange pour les fondations est sans doute une autre explication de leur faible croissance. Les fondations, dans la mesure où elles sont connues, apparaissent au grand public comme des organisations lointaines et opaques, liées à la richesse et gérées selon des règles obscures et présumées peu démocratiques. Ce défaut d'image contraste également avec l'opinion excellente que le public a des associations, ainsi que de nombreux sondages le montrent.

⁶ On comprend bien que cet interdit vise à éviter les dérives qui ont été celles de certaines associations para-administratives : financement des partis politiques, contournement des règles de la comptabilité publique et du statut de la fonction publique, voire malversations pures et simples. Le fait que les premiers à créer des fondations après août 1983 aient été des partis politiques pose évidemment question...

CONCLUSION

Pour améliorer leur image auprès du public, les fondations françaises ont intérêt à mieux faire savoir quelles sont leurs réalisations et leur concours à l'intérêt général, à jouer la transparence sur leurs instances dirigeantes et à publier le montant de leurs actifs, comme dans les pays anglo-saxons. Elles commencent actuellement à se regrouper avec la création en 2002 d'un Centre Français des Fondations, à l'initiative de la Fondation de France, qui regroupe actuellement une vingtaine de fondations de divers statut : RUP, d'entreprise ou abritées. Cette fédération constitue la branche française du Centre Européen des Fondations qui existe depuis plusieurs décennies. Le Centre Européen des Fondations siège à Bruxelles où il est un interlocuteur des autorités européennes.

Les fondations françaises devraient aussi participer davantage aux regroupements de l'économie sociale qui les ont longtemps tenues à distance pour deux raisons : les fondations ne sont pas des sociétés de personnes et leurs instances de décision ne sont pas démocratiques ; elles ne fonctionnent pas sur le principe « un homme, une voix ». Le fait que le terme d'économie sociale soit controversé au plan européen et souvent remplacé par le sigle CMAF, coopératives, mutuelles, associations et fondations, devrait peut-être contribuer à un retour en grâce des fondations au sein de l'économie sociale en France. Là aussi, les choses sont en train d'évoluer : à l'initiative de la Fondation Crédit Coopératif et de la Fondation MACIF, les Fondations de l'Economie sociale⁷ se sont regroupées en 2003 au sein du CEGES pour débattre de problèmes et de stratégies communes par rapport aux autres fondations, tant au niveau français qu'au niveau européen. On peut néanmoins se demander si l'univers des fondations en France est suffisamment vaste pour qu'il y ait plusieurs regroupements.

On perçoit donc un frémissement : les fondations sont à la croisée des chemins. Ou bien elles demeurent dans le splendide isolement qui les a jusqu'ici caractérisées, à quelques exceptions près et elles continueront à avoir une action cosmétique. Ou bien elles jouent la transparence et l'union et elles deviendront nécessairement des partenaires de poids des politiques sanitaires, sociales, culturelles et éducatives. Grâce à leurs fonds propres, elles peuvent permettre d'expérimenter dans la durée dans tous ces domaines, quitte à rétrocéder ensuite l'action aux pouvoirs publics, si l'expérimentation se révèle positive. Elles peuvent également être à l'origine de montages financiers complexes et innovants, qui constituent une forme de réponse à la crise financière de l'Etat-providence dans de nombreux pays européens. Enfin, plus proches des entreprises que les associations, elles sont une pierre d'angle dans la construction de la société civile européenne.

⁷ On a vu que les fondations d'entreprise émanant des banques coopératives ou des mutuelles étaient nombreuses. Cependant les organisations de l'économie sociale n'ont pas pu dans les années 90 réunir les 5 millions de francs nécessaires pour créer une Fondation reconnue d'Utilité publique qui aurait symbolisé l'unité de ce milieu....

BIBLIOGRAPHIE

AILLAGON J.J (2003) « Un mécénat fort et libre », *Administration*, n° spécial sur le mécénat, n°198

ANHEIER H et TOEPLER S. Edrs (1999), *Private funds, public purpose*, Kluwer et Plenum

ARCHAMBAULT, E. (1996). *Le secteur sans but lucratif; Associations et Fondations en France*, Paris , Economica .

ARCHAMBAULT E. (2001). "Foundations in France " in Bertelsmann Foundation. *Foundations in Europe ; Society, Management and Law*, The Directory of social Change,p 121-132

ARCHAMBAULT E (2003) « Pourquoi y a-t-il si peu de fondations en France ? » *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, n°287

BERTELSMANN FOUNDATION (2001) *Foundations in Europe ; Society, Management and Law*, Londres, The Directory of Social Change

BUHLER, P., CHARHON, F. et LIGHT P.(2003) *L'économie du don et la philanthropie aux États-Unis et en France:Analyse comparée*, Institut Français des Relations Internationales.

.EUROSTAT (, 2003) *A pilot study on cooperatives, mutuals, associations and foundations*

FOUNDATION DE FRANCE., *Rapports d'activité*, 1990-2003

FOUCAULT M. (, 1975) *Surveiller et punir ; naissance de la prison*, Paris, Gallimard

ONU (2003) *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, United Nations Publications.

LEAT D (1995) "British foundations: the organization and management of grant-making," *Voluntas*, Vol 6, Number 3..

LEAT D (2001) " Country report : United Kingdom" in *Foundations in Europe*, edited by Bertelsmann Foundation, Londres, The Directory of Social Change.

POMEY M.(1980) *Traité des fondations d'utilité publique*. Paris: P.U.F.

VAN DER PLOEG, T. J (1995) "Supervisory powers relating to foundations: a comparative analysis of foundation law". *Voluntas*, Vol 6, Number 3